

# 美國電視與廣播事業

張慧心 譯

書名：Who Owns the Media?

作者：Christopher H. Sterling

出版：Knowledge Industry Publications, Inc., White Plains, N. Y., 1979

## 壹 前 言

對美國電視與廣播問題的探討，主要涵蓋以下兩個引起爭議的論題：

一、獨立電視台、廣播電台之所有權問題：

此部份所涉及的問題，包括執照的申請、報紙廣播的跨所有權，多電台電視台所有權，廣播電視網所有權，所有權的結合，節目製作政策，及廣告時段銷售等各項。

二、全國電視、廣播網企業日益集中的趨勢：

將先透過歷史性趨勢及統制行動之回顧，以鑑往知來，期對目前廣播與電視遭逢之困境，有參考性的助益。此歷史性之回顧，包括傳播的興起與成長，並為所有權問題提供背景知識，此項歷史

將以下三階段的順序予以概述：

- (一)廣播的形成期（早期至一九二七年）。
- (二)調幅廣播霸權期（一九二八至一九四八年）。
- (三)較複雜之現代傳播企業的興起（一九四八年之後）。

此外，本文並將針對政府之於傳播所有權的集中，所採取的統制行動，電視台及廣播電台的所  
有權問題，全國廣播電視網刻正扮演的優勢角色等現況，作一剖析；不但期使大眾獲知通盤的瞭解，  
並以藉此番論述建立有效的公共政策為最終目標。

## 貳 傳播的發展

以下將循初始 AM 盛行獨霸、至第二次世界大戰後 FM 及電視興起發展之軌跡進行探索。重心雖置於經濟、結構方面，然有關節目製作、聽眾、和所有權決策的歷史性細節亦涵蓋其中。

### 一、廣播的形成期（早期至一九二七年）：

(一)、在此期廣播被視為最佳副業，各行業之人均競相為其獨特風華沉迷傾慕。早在一九二三年電子和收音機製造商即控制全國五七六家電台的百分之四十，教育機構控制百分之十三，報界和其他出版商掌握百分之十二，百貨公司佔有百分之五，汽車和摩托車商百分之三，音樂和珠寶店百

分之一，金屬店百分之一，可見各行業對其均趨之若鶩一說，果然不虛。

(二)、廣告於一九二二年八月起，成爲一時髦概念。廣告起初成長緩慢，然於廿年代末，廣告已逐漸有今日所謂「制度化廣告」之雛形，勉強可被視爲在日漸組織化的企業中，解決日益增加之技術與節目製作成本的最佳途徑。然而隨著聽衆數量的激增，節目製作方向已有趨附迎合廣告商需求之勢。

(三)、聽衆激增的原因，在於利用技術聯結廣播網。如AT & WEAF和其全國網聯結，使一般內地的個人及團體，可普遍收聽全國廣播網的節目。由此，地方電台亦較依賴全國廣播網。

(四)、本時期最大困難：由於不當之波段分配、權力行使，以及諸多電台播出時間無法協調，遂造成空中傳播的混亂局面。廣播此時雖受一九二二年發佈之廣播法案條款的管理，然爲使傳播成爲一真正合法企業，並使其波段、頻率的播出時間，不致擾亂空中傳播的領域，亟需透過國會制度之法規管理之。

二、廣播稱霸期（一九二八至一九四八年）：

(一)、一九二七年，美國國會通過廣播法案（Radio Act），於一九二八年並成立五人聯邦廣播委員會（Federal Radio Commission, FRC），目的在於有效管理廣播事業。

(二)、一九三四年，國會幾經修正，將廣播法案改訂爲傳播法案（Communications Act），並將FRC改組爲七人聯邦傳播委員會（Federal Communications Commission; FCC），負責管理傳播媒

及傳播法案之執行。

(三)、FCC之職權非常廣泛，舉凡電台的分類、週率的分配、執照的審核發給、反獨佔措施、電台播音時間，電台電視台及廣播電視網的所有權問題，地方公衆事務的節目製作、節目製作政策，乃至廣告的安插程序等，均包含於範圍之內。

(四)、全國廣播網的興起：一九二六年美國無線電公司成立國家廣播公司(NBC)，先後建立兩個廣播網，全國性廣播於焉開始。無獨有偶，哥倫比亞廣播公司(CBS)亦不甘示弱繼之而起，與NBC形成雙雄對峙的抗衡局面。

(五)、廣播網發展迅速，廣播的成功與否，很快地便視是否加入一或多個全國性廣播網而定。因此一九二七年僅有百分之六的電台和全國網聯結，然至一九四七年(最高記錄年度)卻已高達百分之九十七，廣播網的噴射式成長可見一斑。

(六)、在此時期廣告亦有日趨勃興之勢。

(七)、廣播的成長曾因經濟恐慌及戰爭一度遭受凍結，困厄期過後即急遽起飛。如卅年代全國僅六八〇家電台，一九四一年時達八三一家，而一九四七年高達一千六百家。其從業員亦由一九三〇的六千人，至一九四一的一萬七千人，激增至一九四七年的四萬四千人。至於人們擁有收音機的比率，一九二七年時僅不到四分之一的全國家庭擁有一台，一九三八年百分之八十的家庭購置收音機，至一九四七比率更驚人的提升至百分之九十三的家庭中，至少有一台收音機。

### 三、現代傳播企業之勃興：

(一)、一九四八年，對於戰前的AM廣播業，至戰後較複雜多端的AM、FM廣播業及電視業的發展，是為一分野年。AM全盛的獨霸態勢，因FCC對FM條規上的眷顧而有所改變。尤其FCC於一九六一年所行使的一系列決策，逐漸迫使FM及AM廣播台的節目分開製作，藉以提供聽眾最佳品質的音響效果，並有效的解決擁擠的波長問題，由是FM的觀眾遂與日俱增。

(二)、由於電視發展過於迅速，致發生波段不敷使用的現象。FCC遂決定於一九四八年停發電視台執照，直至一九五二年才告恢復。解凍後FCC便在原來使用的FCC頻道的波段中加入UHF（超高頻率）波段。然而由於FCC忽略工程人員的建議，將兩頻道於同一市場中混合運作，無異逼使兩個提供不同服務的頻道，展開直接的競爭。幾經協調折衝的結果，由一九六三年時只有百分之十的電視可收至UHF，演進到一九六八年的百分之五十，而至一九七〇年時幾乎全部電視皆可接收。

(三)、電視的發明宛如平地驚雷般引起傳播界的震撼，其鮮豔的畫面、深入街巷，廣植人心之親和性與影響力，在在使廣播俯首稱臣，黯然失色。依據FCC年度企業財務資料顯示，由一九五〇至一九七六年有以下特點：

- 1、電視遠較廣播獲利為多。
- 2、商業電視中VHF較UHF有更高利潤。

3、全國性電視網佔優勢地位。

由此明顯經濟集中情勢，致使國會萌生欲制定「反獨佔」法令之意念。

### 叁 法規的理論基礎

在一九三四年國會制定傳播法案下，FCC 由在傳播頻道波段的分配及其他服務，作最有效的安排起，便陸續擔任管理監督廣播電視事業的任務。以下，將就 FCC 何以要依法規來管理傳播業；又爲何將反過度集中視爲法規之主要論點，提出理論根據及若干反駁聲浪：

一、無線電波不敷使用：

由於初期任何美國國民皆可選定週率設置電台，而又由於無線電波之有限，遂引起空中傳播之紊亂，FCC 遂嚴格規定，必須申請執照（通常不得超過三年，期滿後可再申請更換），以確保波段分配的合宜。

然而另一種反駁的聲音是：事實上電台及電視台若和美國日報相較，則無真正的嚴格限制。

二、地方主義：

FCC 執行委員認爲，由地方台擁有及運作的，乃爲「最佳」的廣播、電視台。

然而此番認定，卻忽略了地方台與全國網一旦聯結，將較之自行選擇、製作節目，在利益的獲取上更勝一籌的事實。此外，亦由於地方主義，絕少市場同時擁有三個以上的電視頻道，限制了全國廣播電視網多變化之潛在利益的發展。

### 三、公衆利益：

FCC 對於傳播執照的申請人會有「須顧及公衆利益、便利和需要」之要求；如在媒介使用上是否具有多樣性，申請人是否全力投入，節目的服務性，過去廣播記錄，頻率是否有效使用，人格特性……等皆在考慮之內。

然而有人卻表示，如此限定對節目內容及監管時，無疑是一種負擔。

### 四、結構影響內容：

由媒介「結構性」的條規著手，使其內容呈顯多樣化的風貌，且不爲集中經濟利益決定製作政策，而是真正以爲民衆提供多方面的選擇爲前提。

### 五、匡正媒介的獨佔：

爲避免少數人獨佔壟斷傳播媒介，FCC 對於執照的發給及所有權問題，採取限制的辦法。任何人若反規定而行，則 FCC 將列其爲拒絕往來戶，且遭受吊銷執照的處分。

## 六、公衆投資

隨著收音機、電視的發展，民衆在購買及修理機件的花費日益激增，廣告商之於傳播企業的投資則更爲驚人。爲維護及保障閱聽衆和廣告商龐大的投資金額，FCC 即立法管理傳播業者的波段分配及節目品質。

## 肆 電台電視台的所有權問題

### 一、進入傳播界

#### (一)、執照的資格鑑定：

##### 1、申請人資格：

須爲美國公民，並須調查其人格及守法與否的記錄及背景。

##### 2、基本技術上的資格：

如對天線高度的限制，及所需服務的範圍，須具備相當程度的認識。

##### 3、須有足夠的經濟能力：



申請人或公司須準備足夠的資金，毋須仰賴電台或電視台收入，經濟上亦至少可維持一年。

(二)、公衆利益資格鑑定：

申請人預定的商業政策爲何？如在一段既定時間內播出多少廣告、節目內容性質等皆爲考慮要點。此外，地方性和不牽涉其他媒介的電台、電視台在不集中控制的前提下，較爲 FCC 所喜。

(三)、由於現有電台電視台之數量已達飽和點，致使許多廢置無用的頻道多佔空間。因此如今若欲擠入傳播界窄門，購買既有電台再善加利用其頻道較爲妥當。

(四)、少數團體

爲保護少數團體的微弱聲音，不致被社會優勢團體的浪潮淹沒，FCC 甚至不惜延緩其資本稅金的期限，以使少數團體亦能享受擁有電台、電視台的權益。

二、對所有權問題關注的起始：

自二十年代至三十年代，FCC 所憂心者是報業對廣播的控制、廣播網在廣播中所佔的優勢、以及一個以上電台所有權的合併等問題。

在強調「傳播業者須服務公衆利益、便利、需要」的前提下，FCC 於一九四一箱制電視台所有權的聯合、於一九四〇反對 FM 的合併，並在一九四三和一九四四年對 AM 的聯合展開反對行動。

三、多電台的所有權

## (一)、趨向：

同一擁有者在不同市場中，擁有一個以上電台或電視台控制權的傾向素來有之。如「西屋電器公司」於一九二〇年建立向政府領取第一張執照的商業電台——KDKA起，很快又在一九二一年於波士頓附近設立WBZ、於紐約外圍設置WJZ，並陸續在Chicago, Hastings, Cleveland等地，為拓展其傳播王國而孜孜奠基。

以電視言之，繼Dumont傳播公司建立全國電視網後，一九四八年派拉蒙影業公司、NBC亦建立全國電視網。至一九五二年底，CBS與ABC皆按捺不住、羣起競組全國電視網。驚人的是，由一九五六至一九六六年，多電台、電視台的所有權集中比例，竟上漲了百分之五十。時至今日，合併獨佔的情形益加嚴重。

## (二)、聯營廣播的收益：

在廣播界居領導地位的擁有者中，ABC所獲收益獨佔鰲頭，一九七七年收益高達一·三億，而其競爭強敵如CBS亦有一·二億之收益，至於RCA是年年收益亦在一·一億之譜。這三家商業電視網不僅由其主要市場，更由全國性的廣播網中獲取鉅利。其他小公司與此三巨頭相較，所得利潤則宛若蠅頭小利。

## (三)、對多項所有權的若干限制：

FCC之措施有以下各項：

1、一九四〇年時，所有權只限於擁有一家電視台到六家FM台。

2、一九四四年時規定可同時擁有五家電視台。

3、該委員會原本對AM之限制付之闕如。後CBS欲於San Jose增設其第八家電台時，FCC遂見機增加至多只能擁有七家AM的條例。

4、一九五三年，傳播法案對電台所有權限制如下：

一個人或一個公司其所屬電台，不得超過七家AM，七家FM，和五家電視台。而後由於DHF電視台愈形普遍，遂於一九五六年作了以下修正：可同時擁有七家電視台，然其中DHF不得超過五家。

(四)、對於傳播市場排名前五十名的個人或公司所採取的政策：

FCC原本欲限定其只能擁有一家VHF或三家電視台，然而由方業者發動攻擊而無法付諸實行。

(五)、金融、財政組織持有股份的削減：

一九五三年FCC曾規定：擁有電台、電視台執照者，若其持有五十家公司以上的股份，則在電台、電視台的股份不得超過所有股份的百分之一，以確保其在傳播界的投注為純投資，而非以壟斷為目的。

(六)、對顧主的政策：

FCC於一九六八設計劃欲影響擬將合併電台出售的顧主，強使其將電台出讓給不同的買主，防止合併電台的借屍還魂。結果顯示由於此奇招，合併情況減緩良多。

#### 四、廣播網的所有權

NBC、CBS 均有獨佔情形，如在一九三三年前，NBC 控制十家電台，並欲設置或購買另七家電台。一九三六前，CBS 則掌握九家電台。爲了反獨佔，FCC 於一九四三年，促成 NBC 出售藍色廣播網(BLUE NETWORK)成立美國廣播公司(ABC)。

#### 五、報紙—廣播之跨所有權問題：

##### (一)、趨勢：

廣播的出現對報紙構成競爭威脅，爲維持威望、保障資產與取得更多利益計，報業遂競相爭取廣播台的所有權。此跨所有權趨勢在二十年代尙未逾百分之十。而在四十年代卻已達三分之一。自 FM 電視問世以來，報紙又於一九四一取得四分之一的所有權，此行徑遂令 FCC 忍無可忍，全面展開限制行動，根據可靠資料顯示：自一九四五至一九七七，報紙對 AM 及 FM 的跨所有權趨向已有所收斂，然在電視方面一九七七時比例雖不若一九五〇時頂峯比例高，與一九四五年相較卻仍有增加。

此外，FCC 並針對地方跨所有權問題，提出交換電台、電視台的辦法，以瓦解地方媒介合併的態勢。一九七七年華盛頓郵報公司與底特律新聞公司交換電視台，卽爲一劃時代事例。

##### (二)、法令規定：

長久以來，FCC對於報紙——廣播跨所有權的決策立場，一直缺乏一貫與果決性。如在一九三〇對執照發給的政策遲遲未決，直到報業控制廣播的增加率確定後，才引發FCC的限制行動。又如一九四一年，FCC對報紙欲設置及（或）申請FM電台的計劃予以擱置，並言明須經三年的調查。然而三年後，該委員會卻又停止行動。雖然在一九五六年美國上訴法院支持FCC，在傳播執照發給上，以反獨佔為決定因素之主張，然而六十年代FCC所規定的法令卻又模糊不清。

一九七〇年，在司法部的壓力下，FCC計劃凡在地方市場，無論報紙或電台確有跨所有權情況存在，五年之內皆限定不得營業。此構想甫推出，羣情譁然，尤以商業團體為最。由於FCC在此激烈行動上並未獲得國會清楚的指令，因之在一九七一至一九七四期間唯有按兵不動，而以立法部出面，正式提出對跨所有權的新申請者之反對聲明。

鑑於前例種種，FCC由於職權有限，無法對媒介跨所有權者予以痛擊，殊為遺憾！

#### 六、集團公司對廣播的所有權問題：

##### (一)、調查發現：

在針對全美十五家大集團公司所作調查中，有如下發現：

- 1、一家除外，其餘對廣播企業均有所有權。
- 2、全美三大廣播網亦列名於十五大之中。
- 3、在這些收益至鉅的集團公司中，對傳播的所有權（如AM、FM、TV）較之其他媒

介（如書籍、雜誌、報紙、電影等）為普遍。

4、例外的是這些集團公司對 VHF 的興趣；竟較 UHF 為大。

(二)、集團公司投資心態（可概分為三種）：

1、經營觸角廣延數個不同媒介，但任一數量均不多。

2、重心集中於一個或多個主要媒介企業，並投資其他次要的非媒介企業，以賺取多餘利潤。

3、多元化的經營方式，即同時顧及媒介及其他非相關企業。

(三)、因應措施：

1、將媒介視為半個政府主體，行使其源自政府回歸政府之知識管道的主要角色。

2、對媒介內容以法令管理之。

3、使用反托拉斯法案，打散大財團所控制的媒介企業。

七、電台、電視台所有權造成影響的明証：

以往對媒介所有權合併情況，只重其既有趨勢，對於所有權集中的影響卻鮮少提及。如在節目製作、廣告安排上的影響若有實質上的差異，則在服務公眾利益的前提下，合併諸多電台的所有者究竟表現的更傑出？或更低劣？若並無明顯的差異，則是否無需對所有權問題，費盡心力地制定清楚而專斷的法令？

一九七四年，蘭得公司 (RAND CORPORATION) 曾針對電台、電視台的多所有權擁有者，是否對節目的製作、政策的決定及廣告的安排有所影響？而作一調查研究，其結論否定上述假設。以下茲列舉其重要結論：

(一)、媒介所有權的集中，對媒介的經濟及內容表現的影響不大。

(二)、對跨所有權公司對地方獨立電台、報紙廣告比例的影響，本研究無以証實。

(三)、本研究無可証實跨媒介所有權的團體、或個人，在影響電視新聞、公衆事務的節目製作，乃至廣告的超出時數方面，與擁有一般電台的所有人或公司間有明顯差異。

此外，FCC 亦於一九六三年，就六七七家商業電視台之新聞、和公衆事務節目的製作，從事量化資料的分析，其結論和蘭得公司頗爲類似。

顯然地，至今仍無研究對不同種類的所有權合併情形，提出強有力的佐証。雖然絕大多數的研究皆指陳跨媒介所有權的經營者，在經濟和節目製作的量上有顯著的影響，這塊研究園地仍待有心人繼續開採。

## 伍 廣播、電視網的優勢角色

由以往廣播全盛時期至今，政府對於廣告商、節目製作者、以及地方合併電台的管理政策，常涵蓋下列四點：

- 1、製作高水準、對民衆有益的節目，特別是在新聞和公衆事務方面。
- 2、對上述節目提供多祥化的來源，並控制企業守門人對節目的選擇。
- 3、將企業團體在經濟市場上的權力減至最小。
- 4、減少千篇一律，鼓勵創新節目內容。

### 一、廣播網法令的發展

一九二七年的廣播法案，和一九三四年的傳播法案，賦予 FCC 和 FCC 在管理廣播事業的職權。起初法令的執行不當，後在一九三六年時，由於 NBC 與 CBS 控制了半數以上全國廣播事業，此種壟斷情形因此招致衆人不滿。由是 FCC 作一全國性調查，認為兩大廣播網控制情形並不符合大衆利益，遂於一九四一制定「廣播聯營條例」，對 NBC 與 CBS 對各地電台之控制有所限定。此條例想當然有遭受兩大公司不滿。然於一九四二年，最高法院終於支持 FCC，並強迫 NBC 於一九四三年出售藍色廣播網，且於一九四五將之更名爲美國廣播公司 (ABC)。

五十年代電視的興起，引起國會對電視網獨佔的重視。此外由於國會的關注，FCC 透過

Roscoe L. Barrow 由一九五五至一九五七的研究展開調查。在這篇命名爲「傳播網」，重心置於電視網的報告中，對於電視網的集中情形、控制、政策的合作、時間的選擇、廣告的頻率、電視台的所有權問題等，皆有所涉及。研究者的忠告是：在電視台時段選擇的控制權方面，應有禁令予以箝制。另外並應將電視網與電視台的表現加以分離，對於電視網扼殺想像力與才華的惡習極應剷除。



當 FCC 正考慮此研究之諫言時，無獨有偶，另一研究的相似結論更堅定了 FCC 欲「清掃」電視網對節目內容控制的決心。

一九七〇年，「主要時段播出原則」(Prime Time Access Rule, PTAR) 公佈，一九七一秋實施。其中限定廣播網在黃金時段夜間節目的製作以三小時為限，並削減其獨立製作節目的霸權角色。

## 二、結合的優勢

長久以來，對廣播電視網的調查，往往將箭頭指向地方電台、電視台、電視廣播網結合的「盛況」。然以電視言之，FCC 在電波分配上的決策，確實為地方廣播、電視台提供生存機會。在擁有三個 VHF 頻道的前一百名市場中，只有十五個擁有三家以上電視台。在這些大市場中，七十個市場由於往往被 CBS、ABC、NBC 壟斷，因此地方台的權力較小。然而在許多擁有一個或二個 VHF 頻道的較小市場中，由於尚未全被三家大電視網霸佔，因之地方台握有較大權力。

## 三、電視網對廣播的控制

自一九六五至一九七五年來，電視網的廣告有急遽改變：

(一)、由於鉅量廣告商涉入所贊助的節目，故單一廣告商逐漸失去在節目製作上的干預權。

(二)、每則電視廣告標準長度，由六十秒縮減為三十秒。由於每則廣告時數減少，廣告則數幾乎增加一倍，使觀眾與廣告客戶同聲一氣地抱怨電視廣告過溢劣勢。

廣告客戶的地位與六十秒鐘廣告衰微之主要原因，在於電視成本的增加。在六十年代末之前，電視網之於二個三十秒廣告的定價，較之一個六十秒廣告高出甚多，因此藉著出售眾多廣告時段之方，輕而易舉地賺回了增加甚多的成本。電視網對廣告的控制，隨著廣告客戶在節目製作干預權的消逝益形強化。然而，電視網卻獨佔高所得，與之聯結的各地方台，並未同時均霑利益。

此外，在利潤為導向的前提下，電視網甚至決議對大量提供廣告的企業，採取折扣的優惠辦法，以鼓勵企業界更加忘形地鍾情於使用電視廣告。就企業界而言，折扣措施非但省錢，而且研究調查亦一再顯示：廣告打得愈烈產品銷售量愈高。因之在廣告費用上的投資更益形可觀了。

#### 四、電視網對節目製作和分配的控制

(一)、電視網在電視節目製作的型態和結構上確擁有控制權。全國觀眾在黃金時段大部份所選擇的節目，皆是由電視網提供。其他時段所觀賞的節目，亦多少和電視網有關：

1、電視網聯結的地方台，在其所有播出時間中，使用電視網節目的比例約達百分之六十五。

2、獨立電視台所播的非電視網節目，其實溯其根本，仍由電視網製作。

關於前述兩點現狀，以下茲列舉若干因由：

(1) 廣告客戶對節目製作干預權的衰微，並非僅歸因於成本一單因。除此之外，五十年代末期，機智問答節目醜聞一案，亦造成影響。

(2) 自此之後，電視網遂決定大力清理節目製作的運作過程。

(3) 由特別針對觀眾的興趣走向為製作標的起，電視網遂逐漸收復對節目製作之控制權。

(二)、在過去十五年內（一九五五至一九七〇年），電視網播出時數一直呈穩定性的增加。

FCC 有鑑於此，於一九七二年時實施一九七一年九月所設立的黃金時段播出法則（PTAR），以課稅方式限制電視網在黃金時段所製作節目不得超過三小時。然而西屋公司的請願書中卻提議：如此一來，無異增加地方台在製作節目方面的負荷。

(三)、儘管電視網特別委員會已成立數載，然對像 O & OS 這般擁有龐大市場、且欲脫離獨立電視網市場的電視企業，卻頗感棘手。此外地方台對電視網的依賴性之高，由播出總網節目佔全部節目百分之六十五的比例可見一斑。可悲的是問題的關鍵，在於地方台自己覺得與電視網聯結，較之保持獨立有利甚多。此種情況若果然為真，欲改變電視網的主權，則無疑困難叢生。促使電視網改變的壓力，恐唯有藉由外界施展方可奏效。

## 五、應付電視網權力擴充的政策選擇

Willard Manning 和 Bruce Owen 在「公共決策 (Public Policy)」中的一篇文章中如此寫道：

「電視網的權力並非奠基於廣告和電視節目供應市場，而是來自技術性的經濟擴張。所幸目前三大電視網任一尙無法享受獨霸電視網的所有利益，因其刻正陷入三大網間激烈強力的苦戰中。總之以他們業已飽嚙至鉅利潤的情況觀之，以政策來降低既存之電視網權力，以及敦促節目內容的多樣性，似有無效之勢。」

經濟學家就此問題的解決政策，歸納出二個方向：行動取向（直接限制權能，但結果發現效果不彰），以及結構取向（以反托拉斯等向度入手，結果顯示效果較卓越）。有鑑於三大廣播網財力日漸雄厚、聲勢愈形壯大，經濟學家呼籲須及早未雨綢繆，為得以從容應付將來很可能形成的壟斷獨佔情形，尋出有效解決經濟和節目集中趨勢之措施。

然而理想雖美好，若迫降於現實層面觀察，則可發現三大電視網財大氣粗的盛勢。挾帶著財力雄厚的凌厲之勢，任何大企業欲軋上一脚，享受媒介世界的肥油水幾欲是不可能之事，因之媒介擁有權的分散，由於既得利益者虎視眈眈，實現性委實不高。其次黃金時段播出法則 (PTAR) 和反托拉斯法雖行之有年，並無任何突破性的宏效。或許，最有力的政策選擇來自外界——如有線電視、錄影帶等之。

## 陸 討 論

以下將以重點式的說明爲本報告作一結論：

一、商業電視在所有大衆傳播媒介領域中，其所有權集中情形是爲最嚴重者。

二、國家對傳播事業的管理，重地方主義向爲其要點之一。然而諷刺的是，傳播權力的集中，竟然可在 FCC 有關地方主義的法令中尋溯出依據。有鑑於地方主義並未如理想達到 FCC 原有的目標，爲防後患，FCC 似應針對此定義再作釐清，並設法使原先寄託於地方主義的美好旨意有所發揚。

三、近年來傳播科技發展急遽，不少新傳播媒介產物相繼問世（如有線電視、付費電視、錄影帶等）。隨著新媒體在傳播市場上的崛起，對於修改及彌補現有媒介管理政策之弊端，以因應現狀，無疑爲當急之務。

## 附錄：公共電視

公共電視乃由聯邦政府籌措經費、觀衆自願捐助的非商營電視。全國二八六家公共電視台，係由設立於一九六八年之公共廣播公司（Corporation for Public Broadcasting）所屬之公共廣播網（Public Broadcasting Service; PBS）負責聯結管理，要求各公共電視台在製作節目上，達到融合文化性、戲劇性、公共事務服務性與教育性的高品質水準。

## 一 背景

自四十年代末至五十年代初，教育學術界奔走不輟，於爭取非商業電視頻道作為教學之用。一九五二年，FCC 付諸行動予以支援——保留了二四二頻道（其中八十個為 VHF 頻道，一六二個為 UHF 頻道。而後，FCC 又繼續擴充，最後這些撥為教育之用的頻道，總計有一一六個 VHF 頻道和五一六個 UHF 頻道。起初這些頻道由於接受福特基金會經費上的援助，成立了教育電視台和廣播中心，負責提供其他教育頻道的教學節目。此後這廣播中心就成為國家教育電視台（NET），然而其絕大多數的經濟資助仍來自福特基金會，直至一九六二由於國會的慷慨援助，方才擁有財務上的獨立性。

此外，一九六五年紐約康奈基公司（Carnegie Corporation）所成立之康奈基教育電視調查委員會，經兩年實地調查，於一九六七年提出的報告，促成了聯邦政府公共電視法案（Public Television Act）之實施。此法案中闡明由不屬政府、亦非營利性的公共廣播公司統籌管理公共電視事宜，不但加速公共電視的成長更保護其免受政治力量的影響。

## 二 經費

由於國會的援助，在一九七五至一九八〇年間，公共電視每年可獲四億五千二百萬的經費，其中包含各聯邦政府及觀眾的資助。雖得貴人相助，公共電視的預算，仍然遠不如資金雄厚之商業電

視，財力氣勢上終有所不及。

### 三 節目製作

公共電視其節目製作的宗旨，由起初單純教育的目的，逐漸擴張為「符合公衆利益與重要性」。其節目製作方針，亦朝向「提升靈性之美善、服務民主政治、符合公衆需覆要及利益」的目標努力不懈。

### 四 節目來源

以播映全國性公共電視節目的 PBS 而言，其節目主要來源國內外兼而有之，對於向英國買進節目尤為依賴。至於何以如此仰賴英國進口的戲劇節目，追溯其原因，係與公共電視台有限之經費有關。以一九七七年為例，PBS 只消花費三千三百萬買進英國製節目，即可填滿一百零三個小時的播出時間。同樣時段若由美國本土製作節目，則勢須得支付三億六千九百萬元方可。而由於經費有限，迫使 PBS 必須經常重播節目以應付，對於公共電視節目的品質與發展可謂一大傷害。

### 五 遠 景

經一九六七年，康奈基教育電視調查委員會所提調查報告中大力舉薦，方造就了公共電視網今日的發展。此電視網的確提供了公共電視，在推展其教育性服務乃至公衆利益服務的原動力。一九

七九年初，康奈基委員會針對對「公共傳播」論題再次提出報告，揚明公共傳播公司並未達成其全國領導組織之角色扮演。此委員會推薦由公共電傳信託委員會 (Public Telecommunications Trust) 代之，扮演支持地方台資金，及監督所有體系活動之代理人角色，並呼籲應追加公共電視台之預算。

顯然地，此委員會已洞悉公共電視取代商業傳播的必須性。報告中並奉勸當代之公共電視台，將對外國節目的依賴心減至最小，且以「自行製作多風貌、具內涵、卓越內容的電視節目」列為第一要務。此調查委員會苦心孤詣之諫言，確為促進公共電視的蓬勃進展與美好遠景帶來燦然的曙光！